

L'Union européenne peut-elle être démocratique? La participation aux élections au Parlement européen

Can European Union be democratic? Participation in European Parliament's elections

Olivier Costa¹

Institut d'Etudes Politiques, Université de Bordeaux, France
o.costa@sciencespobordeaux.fr

Clarissa Dri²

Institut d'Etudes Politiques, Université de Bordeaux, France
clarissa.franzoidri@scpobx.fr

Résumé

Même si la construction d'un système démocratique n'était pas un des objectifs des Pères fondateurs de l'Union européenne, cette organisation est aujourd'hui dotée d'un parlement co-législateur élu directement tous les cinq ans. Vu que l'élection reste le principal vecteur de participation et de légitimation des systèmes politiques en Europe, les représentants des Etats membres ont choisi ce moyen pour essayer d'accroître la légitimité de la Communauté européenne. Plus de trente ans après les premières élections directes, force est de constater que cette stratégie n'a pas porté ses fruits. L'abstention électorale, déjà élevée en 1979, ne cesse d'augmenter à chaque nouveau scrutin. Néanmoins, les inquiétudes que cela suscite au sein du Parlement et des institutions européennes semblent exagérées et contreproductives. L'objectif de cet article est de montrer que le taux important d'abstention n'est pas surprenant, ni même véritablement problématique, compte tenu des particularités du système politique européen. Il se propose aussi de tirer des leçons de l'expérience européenne en vue des futures élections au Parlement du Mercosur.

Mots-clés: Parlement européen, élections, participation.

¹ Docteur en Science Politique, Université de Paris VIII. Chercheur au CNRS et enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, France. 11 Allée Ausone, Domaine Universitaire. 33607 Pessac Cedex, France.

² Diplômée en Droit de l'Universidade Federal de Santa Maria. Doctorante à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, France. 11 Allée Ausone, Domaine Universitaire. 33607 Pessac Cedex, France.

Abstract

Although the construction of a democratic system was not one of the objectives of the founding fathers of the European Union, this organization has nowadays a co-legislator parliament directly elected every five years. As elections remain the primary method of participation and democratic legitimization in Europe, representatives of member states have chosen this instrument to improve the legitimacy of the European Community. More than thirty years after the first direct elections, it has become clear that this strategy has not borne fruit. Electoral abstention, already elevated in 1979, has been increasing every new scrutiny. Nevertheless, it seems to us that anxieties concerning this fact within the European Parliament and other European institutions are both exaggerated and counterproductive. This article intends to show that the abstention rate seen in European elections is neither surprising nor as worrisome as it seems if we consider the particularities of the European political system. The paper also seeks to draw some lessons from the European experience considering the future elections for the Mercosur Parliament.

Key words: European parliament, elections, participation.

Introduction

Dans les Etats membres de l'Union européenne (UE), l'élection reste le principal vecteur de participation et de légitimation des systèmes politiques. En décidant, en 1976, de procéder à l'élection directe du Parlement européen (PE), les représentants des Etats membres ont cherché à accroître la légitimité de la Communauté européenne en renforçant la participation des citoyens à son fonctionnement. Plus de 30 ans après les premières élections directes (juin 1979), force est de constater que cette stratégie n'a pas porté ses fruits. Si la première élection directe du PE a été marquée par un taux d'abstention relativement élevé (37% dans la Communauté), ce taux n'a cessé de croître depuis, pour atteindre en 2004 près de 55% dans l'Union, et jusqu'à plus de 83% en Slovaquie.

Du côté du Parlement européen, et plus largement des milieux européens en général, durant les mois qui ont précédés les élections de juin 2009, on craignait fortement que le déclin de la participation ne se poursuive, affectant la légitimité du Parlement européen dans un contexte déjà difficile pour les institutions de l'Union. On regrettait que, contrairement à ce qui était prévu, le traité de Lisbonne ne puisse entrer en vigueur avant les élections et que l'on perde ainsi une occasion de dramatiser le scrutin – avec notamment la perspective d'une "élection" du Président de la Commission par le

Parlement européen. Une intense réflexion a été menée pour trouver des scénarii alternatifs de mobilisation des électeurs, mais l'abstention a une nouvelle fois battu tous les records en juin 2009, avec un taux moyen de 57%³.

Les inquiétudes concernant la participation aux élections européennes semblent toutefois exagérées et contreproductives. D'un point de vue scientifique, l'abstention massive qui affecte ce scrutin n'est pas surprenante; elle est même logique, compte tenu de ce que l'on sait des déterminants habituels de la participation électorale. Cette abstention n'est, par ailleurs, pas aussi inquiétante que le disent les médias et les responsables politiques de l'UE qui, en insistant lourdement sur cette problématique, font le jeu des eurosceptiques. On se propose, dans cette contribution, d'abandonner le registre stérile de la déploration et de tenter d'analyser et de relativiser le manque d'intérêt des citoyens pour les élections européennes.

Près d'un an après le scrutin de 2009, il semble intéressant de revenir sur la question de la participation aux élections européennes qui n'a fait l'objet que d'une médiatisation parcellaire en Amérique du sud. Ces élections présentent pourtant un aspect crucial du système supranational européen qui demeure l'expérience d'intégration régionale la plus poussée dans le monde et, partant, la principale référence des partisans du régionalisme sur tous les continents. Les acteurs, experts ou simples citoyens intéressés par

³ Les données mentionnées concernant le taux d'abstention aux élections européennes ont comme source le Parlement européen. Disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=FR&id=211>, consulté le 10 mars 2010.

l'intégration latino-américaine se reportent presque quotidiennement à l'intégration européenne, pour la critiquer ou la louer. L'étude des élections européennes revêt un intérêt tout particulier ce temps-ci, compte tenu de la création récente par le Mercosur de son Parlement et des discussions qui entourent la perspective de sa désignation au suffrage universel direct dans les quatre Etats membres.

Cet article a un double objectif. Il veut d'abord remettre en question les analyses les plus courantes de la faible participation aux élections européennes, de sa signification et de ses conséquences politiques, en soulignant les enjeux implicites qui sous-tendent ce débat. L'article vise en second lieu à compléter les nombreuses analyses juridiques développées au Brésil sur l'Union européenne, par une présentation de l'état de la démocratie en Europe, sous un angle plus politologique. L'ambition est de contribuer à démythifier l'intégration européenne – trop souvent idéalisée – et, ainsi, à enrichir l'usage critique qui peut être fait de cette expérience dans la théorie et la pratique du régionalisme en Amérique Latine.

L'article est divisé en trois parties. La première présente brièvement les principales caractéristiques du système politique européen et la position du Parlement européen dans le triangle institutionnel. Nous verrons dans la deuxième partie qu'une forte abstention aux élections européennes n'est pas surprenante et qu'il convient d'en relativiser la signification. La troisième partie montre que, loin d'être un obstacle au fonctionnement du PE et à sa légitimation, qui dépendent de bien d'autres facteurs, l'abstention est avant tout un argument utilisé par les adversaires politiques de l'assemblée et de l'intégration européenne. Pour conclure, nous esquisserons quelques pistes sur l'avenir du débat sur les élections directes au Parlement du Mercosur à lumière de l'expérience européenne.

Un système politique hybride

Construire un système démocratique n'était pas une priorité pour les fondateurs de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) en 1952. La question de la légitimité ne se posait pas puisque l'intégration était comprise par les élites à l'époque comme la méthode la plus efficace pour assurer la paix et le développement en Europe (Magnette, 2000, p. 174). Au départ, la nature économique des Communautés a aussi contribué à contourner le débat démocratique, qui était confiné à l'échelle nationale (Telò, 1995, p. 7). Ainsi, l'Assemblée commune de la CECA est née comme

une institution essentiellement consultative, dont les fonctions étaient avant tout symboliques. Sa création répondait à trois motifs:

- la recherche d'un équilibre institutionnel. L'Assemblée, quoique presque dépourvue de pouvoirs, devait constituer une "fausse fenêtre" pour assurer la symétrie avec le Conseil, ainsi qu'un symbole de la réunification européenne – d'où la tenue des premières sessions à Strasbourg;
- le mimétisme institutionnel par rapport aux autres organisations internationales créées à l'époque (Conseil de l'Europe, Organisation du traité de l'Atlantique Nord, etc.) qui disposaient toutes d'une assemblée parlementaire;
- la légitimation par le contrôle. Même si les capacités de contrôle de l'Assemblée étaient limitées, il importait que la Haute Autorité de la CECA, puis la Commission européenne fassent l'objet d'un contrôle démocratique, au moins formel.

Les pouvoirs de l'Assemblée commune, puis de l'Assemblée parlementaire de la Communauté Économique Européenne (CEE, 1957) étaient essentiellement délibératifs et liés à une possibilité – plus abstraite que concrète – de contrôle *a posteriori* de l'organe exécutif. L'Assemblée n'a été conçue ni pour légiférer ni pour influencer le système décisionnel des Communautés. La démocratie a été acceptée à l'échelle supranationale sous la forme de cette Assemblée, mais elle ne devait pas avoir d'influence significative (Rittberger, 2005, p. 106). La situation s'est altérée après que la période de récession économique des années 1970 a révélé les fragilités d'un simple marché commun. A cette époque, la paix, objectif déjà atteint, n'était plus au centre des préoccupations. Les finalités de l'intégration n'apparaissant plus clairement, les institutions européennes ont été contraintes de se tourner vers les citoyens pour justifier leur action. A cette époque, les responsables politiques des Etats membres et des institutions européennes ont estimé que la re-légitimation de l'expérience communautaire devait passer par l'extension de ses compétences (à des matières auxquelles les citoyens sont sensibles) et la désignation des députés européens au suffrage direct (1976). Avant les premières élections directes (juin 1976), le Parlement européen était composé de délégués des parlements nationaux qui exerçaient un double mandat national et européen. Les députés directement élus ont pu se consacrer davantage à leur mandat

européen et se sont montrés très insatisfaits des faibles pouvoirs de leur assemblée (Costa, 2001, p. 38).

La montée en puissance de la problématique du déficit démocratique de la Communauté européenne a favorisé un accroissement progressif des pouvoirs du Parlement européen (Magnette, 2000, p. 184). Chaque nouveau traité (Acte unique européen en 1986, traité de Maastricht en 1992, Traité d'Amsterdam en 1997, traité de Nice en 2000, traité de Lisbonne en 2007) a depuis accru les compétences de l'assemblée. Ce processus est également le résultat des initiatives des députés directement élus qui ont refusé de se contenter des maigres fonctions prévues par les premiers traités. Ils ont adopté dès 1979, et sans discontinuer depuis, une attitude active et revendicative visant à maximiser l'efficacité des dispositions normatives existantes, à créer un rapport de force avec les autres institutions et les Etats-membres au nom de leur "légitimité" électorale, et à préserver leur indépendance institutionnelle – y compris en introduisant des recours devant la Cour de justice des Communautés (Costa, 1996, p. 166-167).

A l'heure actuelle, le PE jouit de six pouvoirs, qui ne correspondent qu'imparfaitement à ceux d'un parlement national.

(i) Il dispose toujours, et depuis l'origine, d'un "pouvoir tribunitien", fondé sur le droit d'adopter des résolutions non législatives (dites aussi "résolutions d'initiative"). Il s'en sert, aujourd'hui encore, pour:

- se prononcer sur des questions intérieures à l'Union (le racisme, l'environnement, l'avenir institutionnel de l'Union, etc.);
- prendre position sur des problèmes internationaux (la situation dans tel pays, les droits de l'homme dans tel autre, un événement dramatique, etc.);
- faire des propositions législatives à la Commission (pratique qui a été formalisée par le Traité de Maastricht);
- faire des propositions constitutionnelles; le PE a ainsi adopté six rapports importants, proposant des projets de constitution clé-en-main ou appelant à l'adoption d'une constitution, qui ont eu un impact indirect sur la réforme des traités et le travail de la Convention sur l'avenir de l'Union.

Le PE est ainsi, en premier lieu, un forum d'expression, un lieu où l'on débat des grandes questions européennes et où l'on essaie de se faire entendre des autres institutions, des responsables politiques nationaux et des opinions publiques. Ce rôle tend toutefois à se

restreindre à mesure que les pouvoirs législatifs du PE se développent.

(ii) Le PE peut, depuis 1957, censurer collectivement la Commission en cours de mandat par un vote à la majorité des deux tiers des votants, représentant la moitié des membres. La Commission n'a jamais été censurée. Cette procédure n'est que la manifestation la plus voyante d'un pouvoir de contrôle parlementaire sur les activités de la Commission qui est désormais très large. Il prend la forme de questions (qui s'adressent aussi au Conseil), de commissions temporaires d'enquête, d'un contrôle budgétaire poussé en collaboration avec la Cour des Comptes et de l'usage d'informations provenant de diverses sources (médiateur, pétitions déposées par des citoyens européens, groupes de pression, rapports transmis par les autres institutions, auditions au sein des commissions parlementaires, etc.).

(iii) Le PE dispose aussi d'un pouvoir "législatif". S'il a longtemps été uniquement symbolique, il s'est développé considérablement et lui donne aujourd'hui une grande influence dans le système décisionnel de l'UE. L'Acte unique européen (1986) et le Traité de Maastricht (1992) ont en effet introduit de nouvelles procédures qui le font intervenir directement dans les processus de décision. Les traités suivants ont systématisé et renforcé ce pouvoir. En matière "législative", le PE est désormais associé de trois manières à une procédure où, dans la plupart des cas, le Conseil se prononce sur la base d'une proposition de la Commission:

- Il peut être simplement consulté, son avis n'étant pas contraignant. Cette procédure, qui était de droit commun en 1957, est aujourd'hui réservée à un nombre limité de questions.
- Le PE peut aussi participer à la décision par le biais de la "procédure législative ordinaire" selon le Traité de Lisbonne (auparavant dite procédure de "codécision") qui lui confère un pouvoir comparable à celui du Conseil. La procédure, basé sur des navettes entre PE et Conseil, contraint ce dernier à être conciliant et à prendre en compte les avis des députés, dans une négociation paritaire.
- Dans certains cas limités (certains accords internationaux importants; traités d'adhésion), le PE doit donner son "avis conforme" à la majorité simple sans pouvoir proposer d'amendement: il dispose d'un simple droit de veto.

(iv) En matière budgétaire, et depuis que la Communauté est financée par des ressources propres et non plus par les seules contributions des Etats membres

(1970, 1975), le PE partage avec le Conseil le pouvoir d'amender, d'adopter et de rejeter le projet de budget élaboré par la Commission. Cela lui permet d'influencer les politiques communautaires en agissant sur leur financement. Les conflits budgétaires ont été nombreux dans les années 80. Des accords interinstitutionnels et la programmation pluriannuelle des dépenses ont permis de pacifier la procédure: le PE est politiquement lié par cette programmation, en échange de quoi son influence s'étend aux catégories de dépenses qui lui échappent formellement (il s'agit des "dépenses obligatoires", qui incluent notamment la Politique agricole commune). Le Traité de Lisbonne abolit la distinction spacieuse entre dépenses obligatoires et non-obligatoires et renforce donc nettement le pouvoir budgétaire du PE. L'assemblée est également chargée de veiller à la bonne exécution du budget par la Commission.

(v) Le PE joue depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht un rôle formel dans la procédure de nomination de la Commission. Avec le traité de Lisbonne, le Président de la Commission est "élu" par le PE sur proposition du Conseil européen; ceci fait, l'assemblée investit les commissaires – Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité compris – par un vote, après audition individuelle des candidats par les commissions parlementaires compétentes. Le PE participe aussi à la nomination d'autres acteurs (président de la Banque centrale européenne, médiateur, etc.).

(vi) En ce qui concerne les domaines extérieurs les plus intergouvernementaux (politique de défense, coopération pénale...) le PE n'est que consulté ou informé, mais peut poser des questions au Conseil.

Les députés sont aujourd'hui 736 (après un pic à 785 à la fin de la législature 2004-2009), répartis au prorata de l'"importance" des pays (sans qu'il y ait une clé de répartition précise): de 99 pour la RFA, à 5 pour Malte, en passant par 72 pour la France et 22 pour la Belgique. Le traité de Lisbonne prévoit que le PE comptera, à terme, 751 députés.

Le fonctionnement du PE repose sur trois catégories d'acteurs-clefs: les groupes politiques, les commissions parlementaires et les organes hiérarchiques.

Sans que les traités ne les y encouragent ou ne les y contraignent, les députés ont siégé dès 1953 selon leur appartenance politique, et non par délégations nationales ou par ordre alphabétique. Dès 1953 également, ils ont créé des groupes politiques transnationaux. Le règlement de l'assemblée favorise les groupes multinationaux: plus le nombre de délégations nationales impliquées n'est grand, plus le nombre de députés à réunir pour créer un groupe est bas. Le règlement

interdit aujourd'hui les groupes uni-nationaux. Les groupes ont toujours été des composantes centrales du PE: ils bénéficient de nombreuses ressources (personnel administratif; bureaux et salles de réunions; temps d'interprétation; sièges dans les commissions et délégations; temps de parole en séance plénière; rapports; assistance financière pour les élections) et de nombreux droits dans le fonctionnement du PE. Ce sont des rouages essentiels du fonctionnement du Parlement, qui concentrent de plus en plus de pouvoirs, au détriment des députés individuels. Les "délégations nationales" sont quant à elles totalement ignorées par le règlement de l'assemblée, et n'ont aucun droit. Les groupes assurent de ce fait un contrôle étroit sur l'agenda et l'ordre du jour du PE, les nominations (commissions, délégations) ou encore sur le fonctionnement du secrétariat général (les principaux postes ne sont pourvus qu'avec leur aval). Le PE compte actuellement 7 groupes politiques et montre, depuis la première élection directe, une relative stabilité dans sa composition partisane.

Outre les groupes politiques, le principal lieu de socialisation des députés est la commission parlementaire. Comme tous les parlements "modernes", le PE organise une grande partie de ses activités au sein des commissions, dans une logique de division du travail poussée. L'essentiel de la délibération, du travail technique et des négociations a lieu au sein des commissions et des groupes politiques. D'un point de vue organisationnel, le PE jouit d'une liberté totale: il peut créer autant de commissions que nécessaire, ainsi que des commissions temporaires et d'enquête (sous certaines conditions), de manière à s'adapter à l'évolution des compétences et politiques de l'Union. Cette possibilité a joué un rôle déterminant dans l'exercice par les députés de leurs pouvoirs et la revendication de l'extension de ces derniers.

Les organes hiérarchiques sont le Bureau (composé du Président du PE, des vice-présidents et des questeurs), la Conférence des présidents de groupes et la Conférence des présidents de commissions. Ces trois organes prennent toutes les décisions importantes relatives à l'organisation du travail de l'assemblée, comme l'attribution des ressources, l'ordre du jour, la répartition des rapports entre les commissions et les relations avec les autres institutions.

Bien que le Parlement européen jouisse d'une grande liberté d'action et qu'il puisse désormais être présenté comme le co-législateur de l'UE, il n'est toujours pas conçu comme souverain. Littéralement, le PE exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par les traités: ceci implique qu'aucun droit particulier ne s'attache à la

représentativité “démocratique” du PE, et que certaines politiques et certains domaines de compétence de l'UE lui échappent en partie ou presque totalement. En outre, il faut noter que l'essentiel des pouvoirs du PE sont “négatifs”, dans le sens où ils relèvent de sa fonction originelle de contrôle et de limitation: le PE n'intervient pas tant pour “dire” la loi que pour passer en revue l'action de la Commission et amender ses propositions. Par ailleurs le PE n'a d'influence que s'il agit et, pour ce faire, s'il parvient à surmonter ses divisions. En l'absence de compromis interne, il perd l'essentiel de son influence sur l'élaboration du budget et des normes, ne peut exercer pleinement sa fonction de contrôle et ne peut faire entendre sa voix. Il importe donc que les députés trouvent un équilibre dans l'organisation de leur délibération entre la liberté nécessaire à la préservation de la représentativité de l'Assemblée, et la rationalisation indispensable à sa participation active au fonctionnement institutionnel de l'Union. Cette recherche permanente du consensus, élevée au rang interinstitutionnel, permet au PE d'accroître son efficacité dans le processus décisionnel, mais nuit à la lisibilité de ses travaux et suscite le mécontentement des élus qui ne se sentent pas associés aux tractations (Costa, 2009).

Malgré des pouvoirs aujourd'hui considérables et un fonctionnement de plus en plus politique, la contribution du PE à la construction démocratique européenne se heurte au manque de légitimité chronique de l'Union. Celles-ci découlent essentiellement des différences irréductibles qui existent entre l'Union, “démocratie à l'échelle élargie”, et l'Etat-nation traditionnel (Magnette, 2000, p. 200). En premier lieu, la “méthode communautaire”, qui vise à trouver un équilibre entre les logiques intergouvernementale et supranationale (Quermonne, 2001, p. 50), ne permet pas d'identifier une autorité centrale et d'établir une hiérarchie entre les institutions et les organes. Au contraire, il s'agit d'une logique de coopération entre des institutions indépendantes et diversement représentatives. Les partis politiques et autres acteurs politiques traditionnels s'accommodent difficilement de ce style décisionnel hautement consensuel, où l'idéologie est occultée par le jeu des intérêts et l'expertise (Roger, 2007). Les stratégies des acteurs sectoriels (groupes d'intérêts, organisations spécialisées, ONG...) se révèlent plus adaptées à une action politique très fragmentée. L'Union est également peu propice à l'émergence d'un espace public, entendu comme lieu

symbolique ou matériel de communication politique (Sintomer, 2003, p. 179). Le regard des citoyens à l'égard de l'UE oscille de ce fait entre indifférence et suspicion, et ils ne se considèrent pas comme faisant partie d'une “société européenne” (Smith, 2004, p. 46). En résumé, les clivages politiques et le principe de la souveraineté, qui sont fondamentaux pour les démocraties occidentales, ont du mal à s'affirmer à l'échelle supranationale. Cette situation renforce l'image élitiste de la construction européenne (Costa et Magnette, 2007) et laisse penser que la démocratie, telle qu'elle est conçue dans l'Etat, n'est pas prête à se déplacer au niveau international (Dahl, 1998, p. 117).

Compte tenu de ces éléments, la seule élection directe d'un parlement supranational et l'attribution à celui-ci de pouvoirs conséquents ne peut suffire à susciter chez les citoyens le sentiment que l'Union est un système démocratique (Costa, 2001, p. 63). La conscience que les citoyens ont de la complexité du système politique de l'Union, de son caractère hybride et du caractère relatif de la logique parlementaire dans son fonctionnement explique, pour partie, la faible participation lors des élections européennes. L'expérience de l'UE montre clairement qu'une augmentation de la légitimité formelle d'un système politique (par l'élection directe du PE et l'accroissement de ses pouvoirs, mais aussi par la multiplicité des garanties offertes en termes de contrôle, de transparence, d'accès, de participation, de protection des droits...) n'a pas nécessairement un impact positif sur la manière dont les citoyens le considèrent (Telò, 1995, p. 18).

Une abstention électorale inévitablement forte

De nombreux travaux de science politique ont montré que l'abstention entretient, à tous les échelons de gouvernement, un rapport étroit avec trois facteurs: (i) la “compétence civique” et le degré d'insertion sociale des électeurs; (ii) des éléments d'ordre idéologique, tels que le rejet du système représentatif ou de la classe politique; (iii) des effets de conjoncture et d'offre politique. Les élections européennes cumulent ces trois ordres de handicaps et sont de ce fait très exposées à l'abstention.

S'agissant du premier critère, il est manifeste que les citoyens n'ont qu'une faible connaissance de l'UE, du PE et des enjeux du scrutin⁴. Les électeurs qui ne saisissent pas bien le sens d'une élection ou n'en

⁴ Cf. Eurobaromètre Spécial 299 sur les élections européennes de 2009. Disponible sur http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_299_en.pdf, consulté le 10 mars 2010.

comprennent pas les modalités, sont peu enclins à faire l'effort d'aller voter, soit parce qu'ils ne se sentent pas concernés, soit parce qu'ils ne s'estiment pas capables d'un choix éclairé. En outre, le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union en tant que système politique est souvent très ténu; la motivation leur fait donc défaut pour participer aux élections européennes.

Du point de vue des facteurs idéologiques, on constate là encore que les citoyens ont de nombreuses raisons de se détourner du scrutin européen. Dans les pays où la vie politique est fortement bipolarisée, ils sont peu susceptibles d'apprécier ou de comprendre le fonctionnement "consensuel" du PE. Même dans les pays habitués à cela, la complexité des textes soumis à la délibération du Parlement, les subtilités de celle-ci et le caractère incertain de son impact sur les politiques et décisions de l'UE contribuent à entretenir l'apathie des foules. On ajoutera que le rejet de l'élitisme qui caractérise les systèmes politiques contemporains est accentué à l'échelle de l'Union, en raison du manque de familiarité des citoyens avec ses responsables – y compris les députés européens – et de l'image globalement négative que véhicule le microcosme bruxellois.

Enfin, si l'on raisonne en termes d'offre politique et de conjoncture, le bât blesse là encore. D'une manière générale, les élections européennes sont vécues comme un scrutin sans réel enjeu: même si, au titre du traité de Lisbonne, elles conditionneront à l'avenir la désignation du Président de la Commission, elles ne seront toujours pas susceptibles de provoquer une réelle alternance politique. Le Président de la Commission n'est en effet pas un chef de gouvernement et la notion de coalition majoritaire n'a pas de sens à l'échelle de l'UE. Plus largement, l'Union véhicule l'image d'un système politique peu sensible aux élections, car fondé sur la recherche, via la "méthode communautaire", d'un triple consensus entre les Etats, les principales familles politiques et les intérêts constitués. Certains estiment même que la nature néo-libérale du régime de l'Union est génétiquement déterminée par les traités, et qu'elle est donc insensible aux résultats des élections européennes. La mobilisation des médias, des partis politiques et des pouvoirs publics dans la campagne électorale est trop faible pour corriger cette image de système apolitique et bureaucratique. En outre, nombreux sont les acteurs politiques nationaux ou régionaux qui l'entretiennent pour accréditer l'idée qu'ils restent les principaux détenteurs du pouvoir, ou pour renvoyer leurs propres échecs ou renoncements à une contrainte européenne réputée hors d'atteinte.

Enfin, il faut préciser que les élections européennes, qui ont lieu simultanément dans tous les Etats membres, interviennent souvent à contretemps de la vie politique nationale. Elles sont de ce fait fréquemment détournées de leur objet pour servir de référendum sur la politique gouvernementale ou de sondage d'opinion à large échelle, et constituent une tribune privilégiée pour les partis anti-système. Même lorsque le contexte politique national ne vient pas interférer avec cette échéance, la crise de confiance qui affecte l'UE depuis le début des années 1990 tend à faire des élections européennes un test des convictions européennes des citoyens. Par ailleurs, les modalités pratiques de cette élection (scrutin de liste) et les règles relatives à son financement encouragent dans de nombreux Etats membres les candidatures de protestation, voire des candidatures fantaisistes. D'une manière générale, la confusion qui entoure les finalités et les modalités de cette élection n'échappe pas aux citoyens, et retentit sur leur mobilisation.

L'abstention aux élections européennes ne paraît cependant pas si problématique que ça. On peut déplorer le manque d'intérêt des citoyens pour l'institution qui est appelée à représenter leurs intérêts dans le système politique de l'Union, ou regretter que les élections européennes ne constituent pas un intense moment de mobilisation et de débat autour des enjeux de l'intégration européenne. Il faut toutefois se garder de considérer, comme le font de nombreux commentateurs et certains députés européens, que la forte abstention qui affecte les élections européennes met l'assemblée ou l'Union en péril.

On rappellera en premier lieu que le fonctionnement de l'UE ne dépend pas de sa capacité à soutenir et légitimer l'action d'un gouvernement pour mener une politique donnée, mais des interactions entre trois institutions indépendantes les unes des autres: le PE, la Commission et le Conseil. Dans l'UE, la légitimité ne découle donc pas seulement de la participation électorale, mais aussi d'autres formes de représentation (nationale au Conseil, régionale au Comité des Régions, économique et sociale au Comité économique et social), de participation (consultation des destinataires des politiques par la Commission et le PE), d'une certaine expertise et d'un encadrement procédural très étroit de la fabrication des politiques. Même si le PE a vu ses pouvoirs s'accroître sans cesse depuis le début des années 1970, la logique représentative ne reste qu'un vecteur de légitimation parmi d'autres, y compris au PE. Celui-ci multiplie en effet les auditions publiques largement ouvertes à la société civile et a pris récemment des initiatives visant à faire délibérer

des citoyens “ordinaires” pour nourrir sa réflexion. Le PE a en outre sensiblement modifié sa conception de ses rapports avec les parlements nationaux: ceux-ci ne sont plus conçus par les députés européens comme des concurrents, qu'il conviendrait de tenir à distance des questions européennes, mais comme des partenaires avec lesquels le PE doit construire un réseau capable de contrebalancer celui que forment les exécutifs nationaux au sein du Conseil et du Conseil européen.

On ajoutera que, même si le Parlement européen est “mal élu”, il reste l'institution intuitivement perçue comme la plus susceptible de défendre les intérêts des citoyens en faisant contrepoids à la Commission et au Conseil, voire à des groupes d'intérêts habituellement présentés comme très influents à Bruxelles. Il convient aussi d'éviter une lecture nominaliste des élections européennes, consistant à considérer qu'elles entrent dans la catégorie des élections législatives, et doivent de ce fait leur être comparées en tous points. Les élections législatives nationales s'inscrivent souvent dans une histoire politique longue, constituent l'événement majeur de la vie politique nationale, sont en prise avec les débats qui animent l'espace public national, servent à reconduire ou sanctionner l'exécutif sortant et à choisir une majorité de gouvernement. L'élection des parlementaires nationaux est au principe même de la démocratie représentative, et ces élus sont des acteurs politiques souvent très présents sur le territoire. Du fait de leur caractère familier et concret, il est logique que les élections législatives mobilisent les citoyens bien plus que les élections européennes, qui doivent être considérées comme une catégorie à part. Le taux d'abstention qu'elles enregistrent est donc nécessairement inférieur à celui des élections législatives.

Tant que les responsables politiques nationaux ne contesteront pas massivement l'existence du PE et tant que les partis eurosceptiques choisiront de participer aux élections européennes plutôt que d'en dénoncer le principe, l'autorité du PE ne sera pas sensiblement affectée. Contrairement à une idée répandue dans les rangs du PE et chez les spécialistes de l'intégration européenne et des parlements, la légitimité d'une institution élue ne se mesure pas nécessairement au taux de participation. Certaines assemblées, dont personne ne conteste la légitimité et l'autorité (telles que le Congrès américain), ne suscitent pas une forte mobilisation des électeurs. Interpréter leur apathie comme un signe de défiance réclame de mobiliser d'autres indicateurs; elle peut tout aussi bien être analysée comme une forme de confiance passive. On ajoutera que si la légitimité d'une institution représentative se mesurait uniquement

à l'aune du taux de participation, il suffirait de rendre le vote obligatoire dans tous les Etats membres de l'Union européenne, comme c'est le cas en Belgique ou en Grèce. Mais le regard que les citoyens belges ou grecs portent sur le PE est-il fondamentalement différent de celui des autres Européens?

Dans le contexte actuel, la légitimité et la représentativité du PE se mesurent plus sûrement à la lumière de sa capacité à refléter les préoccupations des citoyens et à défendre efficacement leurs intérêts. Si les moyens font défaut pour changer, à court terme, l'attitude des citoyens à l'égard des élections européennes, les députés européens peuvent par contre veiller à ce que leurs débats soient plus intelligibles par les citoyens et prennent mieux en compte leurs préoccupations. Le PE a amorcé un important travail de réflexion sur ce thème, qui a commencé à porter ses fruits en 2008, à travers une réforme approfondie des modalités de sa délibération plénière. Celle-ci met désormais mieux en valeur les débats autour de dossiers sensibles, a priori propices à des discussions de fond et susceptibles d'attirer l'attention des médias et des citoyens. Le Parlement a par ailleurs pris diverses initiatives pour améliorer ses contacts avec les citoyens: courrier du citoyen; ouverture de bureaux locaux d'information; présence sur les réseaux sociaux; lancement d'Europarl TV, une plateforme de diffusion en ligne des activités du PE et de transmission en direct des séances plénières; prix Charlemagne pour la jeunesse européenne; prix pour le journalisme.

Les vrais enjeux de l'abstention

Relativiser la portée de l'abstention aux élections européennes n'est pas tout: encore faut-il comprendre pourquoi elle inquiète tant les responsables politiques. Pour les leaders nationaux, elle est, tout d'abord, un symptôme de leur incapacité à faire oeuvre de pédagogie en matière européenne, et des carences de leurs réflexions et discours à cet égard. On ajoutera que l'abstention aux élections européennes est, en général, particulièrement préjudiciable aux partis de gouvernement. A une époque où de nombreux pays de l'Union vivent des situations d'alternance rapide des majorités, les dirigeants en place craignent un faible taux de participation, propice à un vote sanction spectaculaire – comme ce fut le cas dans presque tous les Etats membres en 2004 et, dans une mesure moindre, en 2009. Quant aux députés européens, ils sont victimes de la stratégie de mimétisme parlementaire qu'ils ont mise en œuvre depuis la création du PE: leur aspiration

à faire de leur assemblée un “vrai parlement” les incite à vouloir mobiliser les citoyens aussi bien que le font leurs homologues nationaux, sans s'interroger sur l'impact du caractère supranational des élections européennes.

Souligner ces spécificités ne permet toutefois pas de comprendre pourquoi l'abstention n'a cessé de croître depuis 1979. Malgré les efforts de communication que déploie le PE, malgré un calendrier favorable (cinquantenaire de la CEE) et malgré l'importante mobilisation que la réforme des traités a suscitée depuis la Convention sur l'avenir de l'UE, la tendance ne s'est pas inversée en 2009. Comment expliquer ce désintérêt durable et croissant des citoyens pour les élections européennes? Il faut revenir ici aux trois déterminants de l'abstention pour comprendre que la situation est loin de s'améliorer.

S'agissant de la “compétence civique”, l'Union européenne est un système de plus en plus complexe. Les multiples réformes des traités n'ont pas permis d'apporter une plus grande lisibilité au système. Au contraire, elles ont révélé au plus grand nombre toute sa complexité; la lecture du traité de Lisbonne (de même que celle des traités précédent) est en effet peu susceptible de convaincre le citoyen lambda des vertus du système politique de l'Union. Si l'information sur l'Union a progressé, elle n'a pas permis d'accroître la familiarité des citoyens avec elle. Cet échec relatif tient pour partie à des choix stratégiques discutables. La Commission a ainsi très longtemps fondé sa politique de communication sur l'idée selon laquelle l'euro-scepticisme découlait du défaut d'information. Hors, rien – si ce n'est des corrélations statistiques mal interprétées – ne prouve qu'une meilleure compréhension de l'UE, de ses objectifs, institutions et politiques amène nécessairement les citoyens à se rallier à l'intégration européenne telle qu'elle se fait.

Ceci nous renvoie aux facteurs idéologiques, seconde source de l'abstentionnisme. Il faut constater ici que l'optimisme des années 1980 à l'égard de l'intégration européenne n'a plus cours. L'idée selon laquelle l'UE serait en perpétuelle crise est contestable, mais il est patent que le double objectif de “politisation” de l'UE et de rapprochement de celle-ci avec les citoyens est un échec. L'euro-scepticisme s'est largement diffusé dans les sociétés des Etats membres et devient une composante permanente du débat politique (Roger *et al.*, 2009), qui contribue à détourner une partie de l'électorat du scrutin européen ou à l'utiliser comme un espace de protestation.

Enfin, pour raisonner en termes d'offre politique, si le PE a gagné de très nombreux pouvoirs depuis 1979, les citoyens sont désormais conscients de ce qu'il n'a

pas vocation à se substituer aux parlements nationaux – ce que l'on a pu croire ou craindre dans les années 1970 et 1980. Le PE est une institution beaucoup plus puissante que par le passé, certainement plus influente que la plupart des parlements nationaux si l'on analyse ses activités de contrôle politique et de *policy making*, mais il n'est pas, aux yeux des citoyens, une institution aussi centrale. Il faut par ailleurs rappeler que le poids respectif des électeurs des différents Etats membres n'a cessé de décroître depuis 1979, à la faveur de l'élargissement de la Communauté de 9 à 27 Etats. Dans la mesure où le cadre des élections européennes reste national, le déclin continu de la proportion de députés à désigner par chaque Etat à l'occasion de ce scrutin est de nature à démotiver les électeurs.

Notre propos n'est pas de nier l'enjeu politique que constitue la participation aux élections européennes. Il est évident que le PE jouirait d'une plus grande autorité au sein du système institutionnel et d'une meilleure image dans les opinions publiques s'il mobilisait davantage les électeurs. Mais il faut aussi relativiser et analyser l'apathie de ces derniers et éviter de se rallier à un discours alarmiste qui n'est pas sans arrière-pensées. L'abstention aux élections européennes est en effet instrumentalisée par différentes catégories d'acteurs. Certains responsables politiques nationaux en font un argument pour contester la légitimité ou la pertinence d'une intégration politique supranationale. D'autres, au sein du microcosme communautaire, s'y réfèrent pour dénier aux parlementaires européens la prétention d'exercer toujours plus d'influence, voire pour remettre en cause le principe même d'une légitimation de l'UE par des élections supranationales. La stigmatisation du fort taux d'abstention vient également à l'appui des discours des intégristes de la méthode communautaire (qui veulent préserver la Commission de l'influence du PE), des promoteurs de la logique intergouvernementale (qui entendent renforcer les pouvoirs du Conseil et du Conseil européen, voire des parlements nationaux) et des avocats du “pluralisme” (qui préconisent une prise en compte plus systématique des positions exprimées par les groupes d'intérêts). Du point de vue de tous ces acteurs, l'abstention aux élections européennes n'est pas un sujet de préoccupation, mais une ressource politique mise au service d'une conception “non-parlementaire” de l'intégration européenne.

Conclusion

La “parlementarisation” de l'intégration européenne à laquelle on assiste depuis la fin des années

1970 n'a pas apporté une réponse satisfaisante à la problématique du déficit démocratique. Le Parlement européen reste une institution méconnue, dont les pouvoirs sont sous-estimés et qui mobilise peu les électeurs. Les spécificités de l'Union ne permettent pas d'assimiler le PE à une chambre nationale; comparer les élections européennes aux élections législatives ne fait ainsi pas sens.

Le Parlement du Mercosur (Parlasur) est né sous une influence européenne manifeste; son fonctionnement et son organisation sont largement inspirés du PE. Il est ainsi très utile, pour analyser ses perspectives, d'étudier ce modèle dans ces aspects les plus concrets et de souligner les difficultés qu'il doit affronter. Si le PE n'a pas encore réussi à mobiliser massivement les citoyens européens et à susciter leur allégeance, le Parlement du Mercosur a peu de chances de le faire, et ce pour trois raisons. D'abord, le Mercosur n'est pas une organisation supranationale: le fait que toutes les décisions soient du ressort, en dernière instance, des gouvernements montre que les enjeux régionaux n'y ont qu'une importance réduite. En deuxième lieu, le Parlement du Mercosur n'a pas de pouvoir législatif, ni de contrôle: à l'heure actuelle, il ne peut qu'être "consulté" par les organes décisionnels. Enfin, l'élection directe du Parlement du Mercosur intervient très tôt dans son histoire; rappelons que le PE existait depuis plus de 25 ans lors de sa première élection directe. Le caractère relativement précipité de l'élection directe du Parlement du Mercosur laisse présager que les populations ne seront guère passionnées par ses activités et perspectives d'évolution.

Par contre, ce que le Parlasur sera en mesure de faire sans délai, à l'instar de son homologue européen, c'est de chercher des compromis avec les autres institutions afin d'accroître la transparence du fonctionnement du Mercosur ainsi que la participation des acteurs de la société civile aux négociations à l'échelle régionale. Aujourd'hui le Mercosur est entre les mains des diplomates des quatre pays membres, qui sont peu habitués à rendre compte de leurs intentions et actions. Néanmoins, un grand nombre d'organismes et d'associations civiles, syndicales et politiques sont très sensibles aux apports effectifs et potentiels de l'intégration régionale dans leurs champs d'action respectifs. Si les membres du Parlasur se montrent capables d'expliquer ce que fait le Mercosur et de rendre publics les actes et positions de ses différentes composantes, leur assemblée pourra devenir un rouage

central de la participation sociale régionale. Si tel était le cas, le Mercosur pourrait servir de laboratoire de la participation des citoyens à la construction de la politique extérieure d'un Etat, domaine qui échappe encore presque totalement au contrôle démocratique. Malgré l'implication croissante des citoyens dans les relations internationales (dénonciation des guerres, mobilisation pour les questions climatiques et migratoires, etc.), les acteurs de ce secteur – qu'il s'agisse des Etats, des organisations régionales ou même des ONG – échappent très largement aux exigences du contrôle démocratique. Si le Parlasur ne parvenait pas à établir ce lien avec les citoyens et les associations qui les représentent, la pertinence de ce parlement régional pourrait être remise en cause. Plus encore, c'est l'existence même du Mercosur qui est menacée s'il reste un projet incompréhensible, contrôlé par les seuls diplomates et fermé à la diversité des intérêts qui l'entoure.

Références

- COSTA, O. 1996. Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique. In: G. DUPRAT (dir.), *L'Union européenne: droit, politique, démocratie*. Paris, PUF, p. 145-174.
- COSTA, O. 2001. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 507 p.
- COSTA, O. 2009. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne: la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, 28(2):129-155.
- COSTA, O.; MAGNETTE, P. (eds.). 2007. *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 284 p.
- DAHL, R. 1998. *On democracy*. New Haven, Yale University Press, 217 p.
- MAGNETTE, P. 2000. *L'Europe, l'Etat et la démocratie: le Souverain apprivoisé*. Bruxelles, Complexe.
- QUERMONNE, J. L. 2001. *L'Europe en quête de légitimité*. Paris, Presses de Sciences Po.
- RITTBERGER, B. 2005. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the Nation State*. Oxford, Oxford University Press, 234 p.
- ROGER, A. 2007. L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux. In: O. COSTA; P. MAGNETTE (dir.), *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 37-53.
- ROGER, A.; FUCHS, D.; MAGNI-BERTON, R. (ed.). 2009. *Euro-scepticism: images of Europe among mass publics and political elites*. Opladen, Barbara Budrich Publishers, 299 p.
- SINTOMER, Y. 2003. L'espace public européen: les ambivalences d'une notion. In: A. MERCIER (ed.), *Vers un espace public européen? Recherches sur l'Europe en construction*. Paris, l'Harmattan, p. 179-189.
- SMITH, A. 2004. *Le gouvernement de l'Union européenne: une sociologie politique*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme, LGDJ, 195 p.
- TELÒ, M. 2005. Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe. In: M. TELÒ (ed.), *Démocratie et construction européenne*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 1-70.